

Anna Okrasa

Francja – polityki zapobiegania przestępczości

Z perspektywy osoby czerpiącej wiedzę o zapobieganiu przestępczości jedynie z mediów Francja niewątpliwie stanowi przykład państwa nieskutecznego, w szczególności gdy weźmie się pod uwagę doniesienia o zamieszkach wywołanych przez czarnoskórych mieszkańców przedmieść. Niniejsze opracowanie stanowi próbę pokazania, jak dalece nasze wyobrażenia odbiegają od rzeczywistości. Analiza francuskich instytucji prowadzi bowiem do wniosku, że mamy do czynienia z państwem-symbolem polityki zapobiegania przestępczości opartej na partnerstwie oraz planowaniu. Państwem, które od lat 80. minionego wieku stara się łączyć idee prewencji i represji, a także angażować w działalność prewencyjną możliwie szeroki krąg podmiotów.

W pierwszej części niniejszego tekstu zostaną przedstawione w niezbędnym zakresie podstawowe zasady ustrojowe Francji. W drugiej opisano trzy okresy francuskiej polityki zapobiegania przestępczości. Trzecią część poświęcono policji municypalnej, natomiast czwartą – zjawisku prywatyzacji bezpieczeństwa.

Podstawowe zasady ustrojowe

Jak wynika z przyjętej 4 października 1958 r. konstytucji, Republika Francuska jest państwem unitarnym, którego podział terytorialny zakłada istnienie gmin, departamentów, regionów oraz wspólnot o charakterze specjalnym¹ i wspólnot zamorskich (art. 72 zd. 1)². Zapoczątkowane w 1982 r. odchodzenie od ustroju państwa silnie scentralizowanego i przyznawanie coraz szerszych kompetencji jednostkom samorządu terytorialnego trwa do dziś. W tym kierunku zmierza także wdrażana od czterech lat reforma samorządu przyjęta w ustawie z 16 grudnia 2010 r.

¹ Wspólnoty o charakterze specjalnym realizują jednocześnie zadania i funkcje regionu zamorskiego oraz departamentu zamorskiego.

² Prowadzone rozważania, ze względu na ograniczenia objętościowe publikacji, odnoszą się będą jedynie do Francji metropolitalnej.

Najmniejszą jednostką podziału terytorialnego Francji jest gmina z radą municypalną (*conseil municipal*) jako organem uchwałodawczym³. Z punktu widzenia niniejszej publikacji większe znacznie przypisać jednak należy egzekutywie, czyli merowi odpowiedzialnemu za podejmowanie oraz egzekwowanie niezbędnych środków w celu utrzymania porządku, bezpieczeństwa i spokoju na terenie gminy (tzw. *police municipale*; art. L. 2121–29, L. 2122–21, L. 2212–1 i L. 2212–2 kodeksu głównego jednostek samorządu terytorialnego, dalej określanego jako CGCT⁴). Podkreślić należy również, że ze względu na występujący na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego dualizm mer pełni nie tylko funkcję organu samorządowego, ale również jest przedstawicielem państwa (władzy centralnej) w gminie. O ile w przypadku pierwszej z funkcji przede wszystkim odpowiada on za wykonanie uchwał przyjętych przez radę (art. L. 2122–21 CGCT) i realizuje wspomniane uprawnienia policyjne (art. L. 2122–24 CGCT), o tyle w przypadku drugiej – jako organ podporządkowany prefektowi departamentu – winien jest zapewniać wykonanie ustaw i rozporządzeń, a także wykonywać zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego (art. L. 2122–27 CGCT)⁵.

Na szczeblu departamentu organem stanowiącym jest rada generalna (*conseil général*; art. L. 3211–1 CGCT), natomiast wykonawczym – jej przewodniczący (*président du conseil général*; art. L. 3221–1 CGCT)⁶. Poza organami samorządowymi na szczeblu departamentu funkcjonuje prefekt – „przedstawiciel Państwa, reprezentujący wszystkich ministrów, dbający o interesy państwa, kontrolujący administrację i stojący na straży prawa” (art. 72 konstytucji). Należy zwrócić uwagę, że na szczeblu departamentu to właśnie prefekt jest podmiotem odpowiedzialnym za porządek publiczny oraz bezpieczeństwo obywateli (por. art. 11 dekrety z dnia 29 kwietnia 2004 r. o władzy prefektów, organizacji i działalności służb państwowych w departamentach i regionach).

Największą i najmłodszą (powołaną dopiero w roku 1982) jednostkę administracji samorządowej stanowi region. Podobnie jak w przypadku departamentu jego organem stanowiącym jest rada regionalna (*conseil régional*; art. L. 4221–1 CGCT), organem wykonawczym – jej przewodniczący (*président du conseil régional*; art. L. 4231–1 CGCT). Ponadto obligatoryjny organ

³ Na dzień 1 stycznia 2013 r. liczba gmin wynosiła 36 767 (!), natomiast departamentów i regionów odpowiednio 101 i 26. Por. *Les collectivités locales et leur population*, http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/chapitre_2.pdf, s. 6 (dostęp: 30.04.2014).

⁴ *Code général des collectivités territoriales* – ustawa z 21 lutego 1996 r. i dekret z 7 kwietnia 2000 r. z późn. zm.

⁵ CGCT (art. L. 2511–1 i n.) zawiera szczególną regulację odnoszącą się do trzech gmin – Paryża, Lyonu i Marsylii. Ze względu na rozmiary niniejszego opracowania nie jest możliwe szersze omówienie tych odmienności. Należy jednak zasygnalizować, że stolica ma status gminy i departamentu, a poza merem i prefektem Paryża istotną rolę odgrywa prefekt policji (ten ostatni wraz z merem odpowiada m.in. za koordynację działań nakierowanych na zapobieganie przestępczości oraz przewodniczy radzie ds. bezpieczeństwa i przeciwdziałania przestępczości).

⁶ Należy zwrócić uwagę, że do 1982 r. organem wykonawczym był prefekt, co traktowano jako ograniczenie samorządności departamentu.

opiniodawczo-konsultacyjny stanowi rada regionalna ds. społecznych, ekonomicznych i środowiskowych (*conseil économique, social et environnemental régional*; art. L. 4241–1 CCGT). W regionie funkcjonuje również prefekt – jego zadania wykonuje prefekt departamentu, w którym znajduje się główne miasto regionu. Konsekwencją wspomnianej zasady jest skumulowanie w rękach prefekta regionu kompetencji prefekta departamentu oraz dodatkowych uprawnień, w szczególności tych związanych z wdrażaniem w regionie regulacji krajowych i unijnych czy ze zwierzchnictwem nad prefektami departamentalnymi. Co istotne, owo zwierzchnictwo nie obejmuje takich obszarów działań prefekta, jak porządek publiczny czy bezpieczeństwo obywateli (por. art. 2 i 7 dekretu z 29 kwietnia 2004 r. o władzy prefektów, organizacji i działalności służb państwowych w departamentach i regionach).

Podsumowując, należy stwierdzić, że Francja jest państwem, w którym władza jest:

- zdecentralizowana – ze względu na przekazanie licznych zadań samorządnym jednostkom podziału terytorialnego, w szczególności gminom, departamentom i regionom,
- zdekoncentrowana – ze względu na powierzenie wykonywania zadań władzy centralnej organom tej władzy reprezentującym ją w terenie – merom oraz prefektom.

Trzy punkty zwrotne w polityce zapobiegania przestępczości⁷

O ile jeszcze czterdzieści lat temu, pisząc o zapobieganiu przestępczości czy polityce bezpieczeństwa, wystarczyło przedstawić rolę państwa jako podmiotu mającego w tym zakresie pozycję dominującą, o tyle obecnie analizę pomijającą rolę jednostek samorządu terytorialnego należałoby uznać za niekompletną, czy wręcz fałszującą rzeczywistość⁸.

Punkt 1: wyspecjalizowane agendy (1977–1982) i instytucjonalizacja polityki zapobiegania przestępczości (1983–1988)

Początki zinstytucjonalizowanego zapobiegania przestępczości we Francji sięgają połowy lat 70. XX w. i związane są z działalnością komitetu studiów nad przemocą i przestępczością pod przewodnictwem A. Peyrefitte’a. Jego raport

⁷ Por. A. Bousquet-Roux, C. Lafontan, *Les grandes étapes de la politique de prévention de la délinquance en France*, CNFPT Midi-Pyrénées 2011, http://www.ressources-territoires.com/documents/pdf/cnfpt_13_avril_2011_ab-cl.pdf (dostęp: 30.04.2014).

⁸ Por. P. Robert, *L'évolution des politiques de prévention et de sécurité en France depuis les années 1980*, Rouen 2010, http://www.phrobert.fr/docs/l_evolution_des_politiques_de_prevention.pdf (dostęp: 30.04.2014).

*Odpowiedzi na przemoc*⁹, przygotowany w 1977 r., stanowił punkt wyjścia do powierzenia kwestii związanych z bezpieczeństwem wyspecjalizowanym agendom. Akcentował on jednocześnie wzrastający problem przestępczości i przemocy oraz nieskuteczność strategii represyjnych¹⁰.

Zamieszki, które wybuchły latem 1981 r. na przedmieściach Lyonu (tzw. gorące lato), przyczyniły się z kolei do powołania komisji merów ds. bezpieczeństwa pod przewodnictwem G. Bonnemaïsona. W swoim raporcie *Wobec przestępczości: Prewencja – Represja – Solidarność (Polityka społeczna)*¹¹ za kluczowe uznał on następujące kwestie:

- nieskuteczność i kosztowność strategii represyjnych oraz niezbędność wdrożenia strategii prewencyjnych,
- konieczność zainicjowania działań opartych na partnerstwie różnych podmiotów,
- włączenie gmin w wykonywanie zadań o charakterze prewencyjnym (jeśli Peyrefitte traktował jako najważniejszy szczebel departament, Bonnemaïson postulował przeniesienie ciężaru prewencji kryminalnej na szczebel wspólnot gminnych)¹².

Najbardziej znaczącym efektem działalności komisji Bonnemaïsona było przyjęcie w roku 1983 pierwszych regulacji dotyczących partnerstwa w zakresie zapewniania bezpieczeństwa, a w konsekwencji powołanie rad ds. przeciwdziałania przestępczości na szczeblu centralnym, departamentalnym i międzygminnym lub gminnym (były to odpowiednio: *Conseil National de Prévention de la Délinquance* – CNPD, *conseils départementaux de prévention de la délinquance* – CDPD i *conseils inter/communaux de prévention de la délinquance* – CCPD/CIPD; art. 1, 10 i 15 dekretu z 8 czerwca 1983 r. o utworzeniu komisji narodowej oraz o departamentalnych i gminnych radach ds. przeciwdziałania przestępczości)¹³.

Co istotne, już wówczas powoływane (wprawdzie fakultatywnie) przez rady gminne CCPD uczyniono podmiotami odpowiedzialnymi za koordynację działań w zakresie prewencji kryminalnej – miały one stanowić „forum dyskusji

⁹ Raport dostępny na stronie: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/774023100/index.shtml> (dostęp: 30.04.2014).

¹⁰ A. Dumont, *Les relations entre Etat et communes en matière de sécurité publique*, 2006, http://doc.sciencespo-lyon.fr/Ressources/Documents/Etudiants/Memoires/Cyberdocs/Masters/MSPCP/dumont_a/pdf/dumont_a.pdf, s. 8–9 (dostęp: 30.04.2014).

¹¹ Raport dostępny na stronie: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/834037801/index.shtml> (dostęp: 30.04.2014).

¹² A. Bousquet-Roux, C. Lafontan, *Les grandes étapes...*; A. Dumont, *Les relations entre Etat...*, s. 9–10; F. Dieu, *L'évolution des politiques publiques de prévention et de sécurité*, Martigues 2009, http://www.crvp-paca.org/9-publications/pdf/arv_pdfs/ARV-15/ARV_15.pdf, s. 9 (dostęp: 30.04.2014).

¹³ F. Dieu, *L'évolution des politiques publiques de prévention...*, s. 9. Por. też: C. Balmand, *Komunalna Rada ds. Zapobiegania Przestępczości (C.C.P.D.) w Voreppe (Francja)*, [w:] J. Czapska, J. Wiśniewski (red.), *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, Warszawa 2000.

prowadzonej pomiędzy Państwem i gminą” (*instance de concertation entre l’Etat et la commune*; art. 15). Przewodnictwo w CCPD powierzono merowi (art. 16), zapoczątkowując tym samym odgrywanie przez niego roli „osi” działań prewencyjnych. Można powiedzieć, że CCPD stały się dla gmin ośrodkami szkolenia w zakresie działań opartych na partnerstwie i współpracy. Niemniej jednak ich działalność nie była wolna od trudności, takich jak poczucie utraty monopolu na walkę z przestępczością wśród funkcjonariuszy policji państwowej czy nadmierny formalizm w działalności rady hamujący czasem dobrze funkcjonującą współpracę¹⁴.

Polityka partnerstwa została wzmocniona wraz z przyjęciem okólnika z 27 lutego 1985 r. przewidującego możliwość podpisywania przez reprezentującego państwo prefekta i jednostki samorządu terytorialnego umów o działaniach prewencyjnych dla bezpieczeństwa w mieście (*contrats d’action de prévention pour la sécurité dans la ville* – CAPS)¹⁵.

Punkt 2: doktryna „współtworzenia bezpieczeństwa” (1997–2006)

Ponowne przejęcie polityki zapobiegania przestępczości przez państwo (lata 1988–1997¹⁶) nie przyniosło oczekiwanych rezultatów. Jak wskazuje V. Gautron¹⁷, w czasach gdy walka z przestępczością angażuje coraz większą liczbę profesjonalistów z różnych dziedzin działających na poziomie lokalnym (prefektów, policję, żandarmerię, urzędników miejskich, pracowników socjalnych itd.), nie ma już miejsca dla weberowskiego paradygmatu przemocy zarezerwowanej dla państwa – zastępuje go bowiem doktryna tzw. współtworzenia bezpieczeństwa (*coproduction de la sécurité*). Podmioty zaangażowane w walkę z przestępczością muszą wspólnie identyfikować zagrożenia dla bezpieczeństwa, określać cele, wymieniać doświadczenia i koordynować swoje działania.

¹⁴ A. Bousquet-Roux, C. Lafontan, *Les grandes étapes...*

¹⁵ N. Pannier, *Les contrats locaux de sécurité et la politique de la ville*, *Revue française des affaires sociales* 2001, nr 3, <http://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2001-3-page-127.htm> (dostęp: 30.04.2014).

¹⁶ W latach 1988–1992 polityka bezpieczeństwa włączona została do szerszej kategorii określanej mianem „polityki miasta” (*politique de la ville*) – ta ostatnia szukała zaś rozwiązań na poziomie ogólnym, a nie resortowym, zwracając szczególną uwagę na kwestie socjalne. Powołana w tym okresie międzyministerialna delegacja ds. miasta (*Délégation interministérielle à la ville* – DÎV) przygotowywała lokalne diagnozy bezpieczeństwa (*diagnostic local de sécurité* – DLS) i akcentowała niewystarczalność CCPD. Od roku 1992 można było zaobserwować odchodzenie od koordynacji działań lokalnych (w ramach „polityki miasta”) i krajowych – pojawiły się najpierw lokalne plany bezpieczeństwa (*plans locaux de sécurité* – PLS), a następnie plany departamentalne (*plans départementaux de sécurité* – PDS) – akty jednostronne, wydawane w ramach realizacji swych zadań przez państwo. O dominującej roli państwa w analizowanym okresie świadczy również skoncentrowanie uwagi na reformie policji i żandarmerii. Por. *Les politiques locales de sécurité*, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/politiques-locales-securite.html> (dostęp: 30.04.2014).

¹⁷ V. Gautron, *La coproduction locale de la sécurité en France: un partenariat interinstitutionnel déficient*, *Nouvelle revue internationale de criminologie* 2010, nr VII, <http://champpenal.revues.org/7719> (dostęp: 30.04.2014).

Idea współtworzenia bezpieczeństwa jako zasada działania państwa wyłoniła się we Francji wraz z uchwaleniem ustawy kierunkowej i programowej w zakresie bezpieczeństwa (*loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité* – LOPS) z 21 stycznia 1995 r. Przyjęte regulacje zakładały włączenie w walkę z zagrożeniami nie tylko korpusu policyjnego, ale także urbanistów, właścicieli budynków, agencji ochrony oraz wspólnot terytorialnych. „Współtworzenie bezpieczeństwa” oznaczało więc po prostu kooperację państwa, samorządu oraz społeczeństwa, sektora publicznego, samorządowego i prywatnego na rzecz bezpieczeństwa¹⁸.

Poza prostym zbliżeniem podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo rodząca się w analizowanym okresie doktryna „współtworzenia” przewidywała stopniowe przyjmowanie wspólnych strategii. Stąd też na podstawie okólnika z 28 października 1997 r.¹⁹ w miejsce dawnych umów o działaniu i prewencji dla bezpieczeństwa w mieście (CAPS) pojawiły się lokalne umowy o bezpieczeństwie (*contrats locaux de sécurité* – CLS)²⁰. Miały one wyznaczać kierunki i plany działań oraz stopień zaangażowania w ich realizację poszczególnych podmiotów (art. II). Odnosząc się do działań nakierowanych na zapobieganie przestępczości, okólnik akcentował znaczenie innowacyjności oraz koordynacji. Co istotne, podpisanie umowy przez mera, prokuratora i prefekta wymagało uprzedniego przeprowadzenia lokalnej diagnozy bezpieczeństwa (*diagnostic local de sécurité* – DLS; art. I-1 i I-3). Umowa mogła dotyczyć nie tylko jednej lub kilku gmin (aglomeracji), ale także określonych dzielnic – w istocie terytorialny zakres umowy zależał od odpowiedzi na pytanie, czy problemy z przestępczością i przemocą są tożsame dla danego terytorium (art. I-2).

Podstawę nowego podejścia do zapobiegania przestępczości w obszarze instytucjonalnym stwarzały z kolei dekret z 17 lipca 2002 r. o bezpieczeństwie i współpracy na rzecz walki z przestępczością i jej zapobieganiu oraz ustawa kierunkowa i programowa w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego (*loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure* – LOPSI) z 29 sierpnia 2002 r. W związku z wejściem w życie dekretu misję międzygminnych lub gminnych rad ds. przeciwdziałania przestępczości (CCPD/CIPD) przejęły lokalne²¹/międzygminne rady bezpieczeństwa i przeciwdziałania przestępczości (*conseils locaux/intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance*, CLSPD/CISPD), działające pod przewodnictwem mera, względnie przewodniczącego związku międzygminnego (art. 3). Miały one stanowić „forum dyskusji o priorytetach walki z poczuciem zagrożenia, wokół którego muszą się połączyć działania podmiotów publicznych i prywatnych”, uczestniczyć w przygotowaniu, wdrażaniu oraz ewaluacji lokalnych

¹⁸ Por. *Projet de loi relatif à la prévention de la délinquance*, <http://www.senat.fr/rap/105-476/105-4761.html> (dostęp: 30.04.2014).

¹⁹ Por. też: okólnik z 7 czerwca 1999 r. wskazujący efekty dotychczasowej polityki oraz obszary, w których wymagane są dodatkowe działania (m.in. w zakresie dialogu ze społecznością lokalną).

²⁰ V. Gautron, *La coproduction locale de la sécurité en France...*

²¹ Francuski przymiotnik *local* (lokalny) należy utożsamiać co do zasady z najniższym szczeblem podziału terytorialnego – gminą.

umów o bezpieczeństwie (art. 1), a także przyjmować informacje lokalnych przedstawicieli policji i żandarmerii o stanie przestępczości (art. 4). Podobnie, rady pojawiły się na szczeblu departamentu (*conseil départemental de prévention*). Należy zwrócić uwagę, że, analogicznie do swoich poprzedniczek CLSPD powoływane były fakultatywnie (art. 2), natomiast CDP – obligatoryjnie (art. 5). Tym ostatnim przewodniczył prefekt; ich wiceprzewodniczącymi mianowani zostali natomiast przewodniczący rady generalnej i prokurator (art. 5). Do zadań rad należało m.in. przygotowywanie corocznego raportu z działalności CLSPD czy ułatwianie wymiany dobrych praktyk (art. 6).

Dekret z 2002 r. wprowadzał również nowy obligatoryjny podmiot na szczeblu departamentu – departamentalną konferencję ds. bezpieczeństwa (*conférence départementale de sécurité*), której przewodniczyli wspólnie prefekt i prokurator. Wśród najważniejszych zadań konferencji wskazać należy wdrażanie w departamencie zaleceń i decyzji rządu w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, zapewnianie spójności w działaniach różnego typu służb państwowych oraz przygotowywanie raportu na temat stanu przestępczości (przedstawianego następnie CDP; art. 15).

Jeśli chodzi o ustawę kierunkową, uwagę należy zwrócić na regulacje dotyczące tzw. nowej instytucjonalnej konstrukcji w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Zgodnie z jej zasadami na poziomie centralnym kierunki polityki bezpieczeństwa określać miała rada ds. bezpieczeństwa wewnętrznego pod przewodnictwem Prezydenta Republiki, natomiast definiowanie celów i ich wdrażanie w życie powierzono ministrowi bezpieczeństwa wewnętrznego. Za realizację polityki państwa w departamencie, w tym w szczególności za koordynację podejmowanych działań, ustawa czyniła odpowiedzialnym prefekta. Jeśli chodzi o szczebel gminny, ustawa akcentowała rolę powołanych wcześniej lokalnych rad, a ponadto precyzowała zasady przekazywania merowi informacji przez podmioty zaangażowane w działania na rzecz szeroko rozumianego bezpieczeństwa.

Przeprowadzone po kilku latach analizy wykazały, że efekty wdrożonych reform w zakresie bezpieczeństwa wciąż nie mogły zostać uznane za w pełni satysfakcjonujące. W raporcie z lipca 2005 r. P. Duffé zwracał uwagę na problemy merów we wdrażaniu polityki partnerstwa, proponując jednocześnie reformę lokalnych umów²². Z kolei J.A. Bénisti w raporcie z października 2005 r. wskazywał m.in. na potrzebę umieszczenia mera w centrum wszelkich działań o charakterze zapobiegawczym, na uogólnienie formuły CDPD jako ośrodka działań pod przewodnictwem mera koordynującego wdrażanie w gminie polityk zapobiegania przestępczości oraz na konieczność powołania na szczeblu centralnym międzyministerialnego podmiotu zajmującego się kwestiami prewencji kryminalnej²³.

²² Raport dostępny na stronie: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000183/index.shtml> (dostęp: 30.04.2014).

²³ Raport dostępny na stronie: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000294/index.shtml> (dostęp: 30.04.2014).

Punkt 3: autonomizacja polityki zapobiegania przestępczości (od 2006 r.)

Konsekwencją raportów Duffé'go i Bénistiego było przyjęcie dekretów: z 17 stycznia 2006 r. powołującego Międzyministerialny Komitet ds. Przeciwdziałania Przestępczości (*Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance* – CIPD) i z 7 czerwca 2006 r. reformującego kolegialne organy zajmujące się przeciwdziałaniem przestępczości oraz okólnika z 4 grudnia 2006 r. Ten ostatni zastępował lokalne umowy o bezpieczeństwie tak zwanymi CLS nowej generacji. Nowe umowy miały być ściśle dostosowane do zdiagnozowanych problemów i powodować w krótkich odstępach czasu wymierne efekty (okres obowiązywania umów określono co do zasady na trzy lata). Na uwagę zasługiwało również wprowadzenie wymogu szczegółowości w odniesieniu do poszczególnych zadań (w umowie należało sprecyzować m.in. etapy działań i ich terminy, zaangażowane podmioty, koszty oraz zakładane rezultaty).

Na czele CIPD²⁴ stoi premier, względnie minister spraw wewnętrznych. Poza tymi dwoma organami w skład komitetu wchodzi m.in. minister obrony, minister odpowiedzialny za spójność społeczną, minister edukacji, minister sprawiedliwości, minister transportu czy minister zdrowia (art. D. 132–1). Zadaniem komitetu jest wskazywanie głównych kierunków polityki rządu w zakresie przeciwdziałania przestępczości oraz dbanie o ich realizację. Koordynuje on również działalność ministrów i wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na walkę z przestępczością. W przedkładanym parlamentowi raz w roku raporcie komitet wskazuje efekty prowadzonej polityki zapobiegania przestępczości (art. D. 132–2).

Na mocy dekretu z 7 czerwca 2006 r. (art. 10) na szczęblu departamentu powołano:

- komitety ds. bezpieczeństwa (*comité départemental de sécurité* – CDS),
- rady ds. przeciwdziałania przestępczości, pomocy ofiarom i walki z narkotykami, sektami i przemocą wobec kobiet (*conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes* – CDP),
- rady ds. obrony cywilnej (*conseil départemental de sécurité civile*).

Zadania komitetu, działającego pod przewodnictwem prefekta (w Paryżu prefekta policji) i prokuratora odpowiedniego szczebla, zbliżone są do działania departamentalnych konferencji (są to m.in. czuwanie nad spójnością działań służb państwowych w obszarze bezpieczeństwa czy przygotowywanie raportu o stanie bezpieczeństwa; art. D. 122–56 i D. 122–57). W jego skład wchodzi

²⁴ Obecnie organizacja oraz działalność komitetów międzyministerialnego i departamentalnego, a także rady departamentalnej regulowane są przez kodeks bezpieczeństwa wewnętrznego (*Code de la sécurité intérieure* – ustawa z 12 marca 2012 r. i dekret z dnia 4 grudnia 2013 r.) – zbiór przepisów gromadzący regulacje ustawowe i wykonawcze dotyczące zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego.

natomiast przedstawiciele służb państwowych wykonujących zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego (art. D. 122–58).

W przypadku zreformowanej rady ds. przeciwdziałania przestępczości przewodnictwo wciąż sprawuje w niej prefekt, zastępowany w razie potrzeby przez przewodniczącego rady generalnej lub prokuratora (art. D. 132–6). W samej radzie zasiadają zaś m.in. sędziowie, przedstawiciele policji, żandarmerii, podmiotów zajmujących się prawami kobiet i równością czy sprawami społecznymi, a także reprezentanci jednostek samorządu terytorialnego (art. D. 132–6). Do zadań rady należy m.in. opracowywanie programów przeciwdziałania przestępczości nieletnich i walki z przemocą wobec kobiet czy departamentalnych planów dotyczących polityki narkotykowej²⁵ oraz analizowanie i wydawanie opinii o projekcie departamentalnego planu przeciwdziałania przestępczości (*plan de prévention de la délinquance* – PPD) określającego priorytety państwa w tym zakresie (art. D. 132–5).

W końcu rada ds. obrony cywilnej poprzez swoje opinie i rekomendacje uczestniczy w ocenie zagrożeń dla ludzi, mienia i środowiska, a także w przygotowaniu planów zarządzania kryzysowego (art. 13-I i 13-II). W jej skład wchodzi przedstawiciele służb państwowych, samorządu, a także innych podmiotów zajmujących się problematyką zapobiegania zagrożeniom i ratownictwa (art. 13-III).

Na polecenie Prezydenta Republiki, który uznał dotychczasowe działania w zakresie zapobiegania przestępczości za niewystarczające, 2 października 2009 r. premier jako przewodniczący CIPD ogłosił Krajowy Plan Zapobiegania Przestępczości. Jego wdrażanie rozpoczęło z 1 stycznia 2010 r. W planie określono środki niezbędne do skutecznego wdrożenia wspomnianej ustawy z 5 marca 2007 r., mające na celu:

- bardziej efektywne zapobieganie naruszeniom norm w miejscu zamieszkania, pracy czy wypoczynku, a także rozwijanie prewencji sytuacyjnej,
- skonsolidowanie lokalnych partnerstw na rzecz prewencji kryminalnej oraz ich lepszą koordynację poprzez wzmocnienie roli mera,
- skuteczniejsze zapobieganie przestępczości nieletnich,
- lepszą ochronę ofiar i bardziej efektywne przeciwdziałanie przemocy w rodzinie²⁶.

Dekret z 17 stycznia 2006 r. powołujący CIPD wraz z ustawą z 5 marca 2007 r. o przeciwdziałaniu przestępczości i Krajowym Planem Zapobiegania Przestępczości i Pomocy Ofiarom stanowią regulacje symbolizujące nowe podejście do zapobiegania przestępczości jako autonomicznego obszaru działań. Jak

²⁵ Wspomniane formy współpracy są czasem uzupełniane poprzez działalność lokalnych grup ds. przestępczości (*groupes locaux de traitement de la délinquance* – GLTD), kierowanych przez wymiar sprawiedliwości i zrzeszających prokuratora, mera oraz siły policyjne w celu działania w nagłych wypadkach i w newralgicznych obszarach. Por. V. Gautron, *La coproduction locale de la sécurité en France...*

²⁶ Międzyministerialny Komitet Przeciwdziałania Przestępczości, *Le livret de prévention du maire*, 2011, <http://www.sgcpd.interieur.gouv.fr/>, s. 6 (dostęp: 30.04.2014).

wskazano w uzasadnieniu ustawy z marca 2007 r., „polityka przeciwdziałania przestępczości przyczynia się do trwałej poprawy bezpieczeństwa we wszystkich obszarach życia codziennego (transport, kwestie mieszkaniowe, wypoczynek itp.) i do wzmocnienia odpowiedzialności obywateli”. Chociaż to państwo w myśl ustawy określa główne kierunki polityki zapobiegania przestępczości, podstawowe działania podejmowane są na poziomie gmin, gdzie wokół mera zrzesza się grupa podmiotów odpowiedzialnych za prewencję kryminalną²⁷.

Jeśli chodzi o CLSPD/CISPD²⁸, to po ostatnich zmianach, w jej skład wchodzi: prefekt, prokurator, przewodniczący rady generalnej, przedstawiciele służb państwowych (policji, żandarmerii itd.) wskazanych przez prefekta oraz przedstawiciele stowarzyszeń i innych podmiotów działających w obszarze prewencji, bezpieczeństwa, pomocy ofiarom itp., wskazanych przez przewodniczącego samej lokalnej rady (art. D. 132–8 i D. 132–12). Przewodnictwo zaś pozostaje w rękach mera (przewodniczącego związku międzygminnego, art. D. 132–8 i D. 132–12). Zgodnie z art. D. 132–7 CLSPD ma stanowić ośrodek dyskusji nad priorytetami walki z zagrożeniami oraz zapobiegania przestępczości w gminie, sprzyjać wymianie informacji pomiędzy odpowiedzialnymi za ten obszar instytucjami, organami publicznymi i zainteresowanymi podmiotami prywatnymi oraz określać wspólne cele w odniesieniu do ochrony bezpieczeństwa i spokoju publicznego. Od czasu wejścia w życie ustawy o przeciwdziałaniu przestępczości gminy liczące ponad 10 000 mieszkańców i te obejmujące tzw. newralgiczną strefę miejską (*zone urbaine sensible*) mają obowiązek powoływania CLSPD. Pod koniec 2011 r. działało we Francji 1069 rad, z czego 864 w gminach liczących ponad 10 000 mieszkańców i 205 w gminach liczących poniżej 10 000 mieszkańców²⁹.

Lokalne/międzygminne rady bezpieczeństwa i przeciwdziałania przestępczości (CLSPD/CISPD) mogą powoływać różnego typu grupy robocze lub grupy wymiany informacji wyłaniane według kryterium terytorialnego bądź tematycznego (art. D. 132–9 i art. D. 132–11 w zw. z art. D. 132–9). Stanowią one ciało zrzeszające praktyków z zakresu konkretnej problematyki, specjalistów na danym terenie. W odróżnieniu od posiedzeń CLSPD czy CISPD na forum grup roboczych partnerzy mogą wymieniać nie tylko informacje o charakterze ogólnym, ale także poufny.

W związku z wejściem w życie ustawy o przeciwdziałaniu przestępczości uznano, że niezbędna jest także reforma CLS. Efektem tej konstatacji było zaproponowanie w Krajowym Planie Zapobiegania Przestępczości i Pomocy Ofiarom opracowywania przez CLSPD partnerskich strategii terytorialnych (*stratégies*

²⁷ *Ibidem* s. 5.

²⁸ Obecnie także regulowane przez przepisy kodeksu bezpieczeństwa wewnętrznego.

²⁹ Międzyministerialny Komitet Przeciwdziałania Przestępczości, *Le livret de prévention du maire*, 2013, http://www.prevention-delinquance.interieur.gouv.fr/fileadmin/user_upload/00-Page_d_accueil/Livretmaire2013v4.pdf, s. 7 (dostęp: 30.04.2014). Mając na uwadze, że w 2010 r. jedynie w około 950 gminach liczba mieszkańców przekraczała 10 000, rady działały w ponad 90% gmin o liczbie mieszkańców powyżej 10 000, natomiast w gminach mniej zaludnionych rada przypadała średnio na co 180 gminę (!).

territoriales partenariales) w celu ponownego zastanowienia się nad przyjętym przez partnerów podejściem do prewencji kryminalnej. Strategia powinna stanowić wyraz chęci współpracy podzielanej przez wszystkich partnerów i nakierowanej na wzrost bezpieczeństwa mieszkańców poprzez zapobieganie przestępczości. Zgodnie ze wskazaniami Krajowego Planu Zapobiegania Przestępczości i Pomocy Ofiarom powinna ona określać dające się zoperacjonalizować cele (w miarę możliwości w postaci danych liczbowych i z określeniem terminu realizacji), precyzyjne programy działań ze wskazaniem podmiotów za nie odpowiedzialnych oraz metodologię ewaluacji. Strategię powinny poprzedzać odpowiednio gruntowna i aktualna diagnoza oraz dyskusja na forum CLSPD, a następnie jej zatwierdzenie przez CLSPD oraz przegłosowanie przez radę gminną (względnie międzygminną)³⁰.

Jako podsumowanie tej części rozważań posłużą wnioski płynące z raportu J.M. Bockela *Działać razem*³¹, w którym analizie poddano efekty prowadzonej polityki zapobiegania przestępczości:

- trudno zapobiegać przestępczości bez przyjęcia strategii określającej priorytety w walce z nią, bez zaufania pomiędzy partnerami i właściwego określenia terytorium prowadzonych działań,
- skuteczne działania wymagają wymiany informacji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, podmiotami administracji rządowej i wymiaru sprawiedliwości,
- dobra polityka zapobiegania przestępczości wyraźnie rozgranicza obszary, za które odpowiadają poszczególne szczeble samorządu, a ponadto
- zakłada funkcjonowanie na szczeblu centralnym podmiotu ułatwiającego wymianę dobrych praktyk oraz dbającego o przekazywanie odpowiednich środków finansowych na realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa.

Dla kompletności prowadzonych rozważań należy dodać, że 14 lipca 2013 r. Prezes Rady Ministrów ogłosił nową narodową strategię przeciwdziałania przestępczości na lata 2013–2017 (*la stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013–2017*). W dokumencie zaakcentowano trzy obszary zainteresowania władz: narażenie młodzieży na przestępczość, przemoc wobec kobiet i przemoc w rodzinie oraz pomoc ofiarom, a także poprawę w zakresie spokoju publicznego. Jeśli chodzi o aspekty instytucjonalne, należy brać pod uwagę plany wzmocnienia roli mera i rady generalnej³².

³⁰ Międzyministerialny Komitet Przeciwdziałania Przestępczości, *Le livret de prévention du maire...* (wersja z 2011 r.), s. 11 i nast.

³¹ Raport dostępny na stronie: http://www.prevention-delinquance.interieur.gouv.fr/fileadmin/user_upload/02-Orientations_et_gouvernance/Pdf/Rapport-JMB_Prevention_Delinquance_sept_2011.pdf (dostęp: 30.04.2014).

³² *La stratégie nationale de prévention de la délinquance*, <http://www.prevention-delinquance.interieur.gouv.fr/orientations/la-strategie-nationale-de-prevention-de-la-delinquance-2013-2017.html> (dostęp: 30.04.2014).

Policja municypalna³³

Pisząc o zapobieganiu przestępczości, nie można pominąć rozważań o podstawowym „aktorze” albo raczej o „koncepcji tego aktora” realizowanej w opisywanym państwie. W przypadku Francji przez wieki zasadniczą rolę w tym zakresie odgrywał państwowy korpus policyjny. Obecnie tworzą go: policja państwowa (*police nationale*) podporządkowana dyrektorowi generalnemu policji państwowej (*directeur général de la police nationale*) i żandarmeria (*gendarmerie nationale*) podporządkowana dyrektorowi generalnemu żandarmerii wojskowej (*directeur général de la gendarmerie nationale*). Od 2009 r. oba korpusy podlegają ministrowi spraw wewnętrznych, przy czym w przypadku żandarmerii zachowano częściową podległość ministrowi obrony narodowej.

Jak wskazuje M. Zagrodzki³⁴, „codzienne bezpieczeństwo” przez długi czas pozostawało we Francji na drugim planie – w centrum zainteresowania policji państwowej leżały bowiem „duże sprawy” i bezpieczeństwo „krajowe” (do lat 90. XX w. służby państwowe skupiały się na aktywności antyterrorystycznej, śledztwach czy utrzymaniu porządku). Z biegiem czasu sytuacja ta stawała się coraz bardziej niepokojąca dla społeczeństwa. Podobnie jak w przypadku polityki zapobiegania przestępczości podwaliny nowego podejścia do policji położyły raporty Peyrefitte’a i Bonnemaisona. Pierwszy promował ideę policji municypalnej jako policji bliskiej swemu terytorium i społeczeństwu je zamieszkującemu, opowiadał się za wprowadzeniem w miastach „niewielkich posterunków dzielnicowych”, nawiązujących do koncepcji wydzielania obszarów podległych dzielnicowym (tzw. *méthode de l’ilotage*) oraz za polepszaniem relacji pomiędzy policją a obywatelami. Drugi akcentował potrzebę ponownego skoncentrowania wszystkich działań policyjnych wokół aktywności posterunków dzielnicowych oraz patroli pieszych i zmotoryzowanych.

W rzeczywistości na wejście w życie polityka „bliskiej policji” musiała czekać jeszcze kilkanaście lat. Za przełomowy moment uznać należy wystąpienie premiera Lionela Jospina podczas konferencji *Bezpieczne miasta dla wolnych obywateli* (Villepinte, 24–25 października 1997 r.). Zapoczątkowało ono rozdział zadań pomiędzy dwa sektory policji – pierwszy wykonujący zadania „typowo policyjne” oraz drugi odpowiadający koncepcji „bliskiej, sąsiedzkiej policji” (oparty na patrolach pieszych i skupiony na kontaktach ze społeczeństwem oraz zapobieganiu i rozwiązywaniu problemów pojawiających się na danym

³³ Por. też: L. Cayrel, O. Diederiches, *Rapport sur le rôle et le positionnement des polices municipales*, 2010, <http://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/IGAPM.pdf>, s. 10 (dostęp: 30.04.2014), w którym autorzy wskazują, że ze względu na zróżnicowanie policji municypalnych funkcjonujących w poszczególnych gminach, bardziej zasadne jest mówienie o „policjach municypalnych” niż o „policji municypalnej”.

³⁴ M. Zagrodzki, *Police, prévention et implantation territoriale: une comparaison franco-américaine*, Informations sociales 2010, nr 5 (161), <http://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2010-5-page-108.htm> (dostęp: 30.04.2014).

terytorium³⁵). Po krótkim pilotażu ustawą z 15 kwietnia 1999 r. (nazywaną od nazwiska ministra spraw wewnętrznych w rządzie L. Jospina „ustawą Chevènementa”) wprowadzono nowy statut policji municypalnych. Koncepcja nowej policji wdrażana była do 2001 r. Niestety wraz z porażką lewicy w wyborach 2002 r. idea ta ponownie odeszła w zapomnienie³⁶. Nie została jednak zapomniana sama policja municypalna, która przetrwała, zyskując z czasem nowe uprawnienia i zadania³⁷.

Stosownie do przepisu art. L. 511–2 kodeksu bezpieczeństwa wewnętrznego co do zasady policjanci municypalni mianowani są przez mera za zgodą prefekta i prokuratora. Kodeks postępowania karnego (art. 21) przyznaje im status funkcjonariuszy pomocniczych policji śledczej, wskazując, że z tego tytułu m.in. pomagają oni funkcjonariuszom policji śledczej w wykonywaniu ich zadań, a także sporządzają protokoły dotyczące wybranych wykroczeń drogowych, zakłócania ciszy nocnej, palenia tytoniu w miejscach niedozwolonych, złego traktowania zwierząt czy niszczenia mienia (art. 21, R. 15–33–29–3). Ponadto opierając się na przepisie art. L. 511–1, bez szkody dla uprawnień policji państwowej i żandarmerii, policjanci municypalni wykonują zadania mera w zakresie zapobiegania naruszeniom i utrzymywania porządku oraz spokoju publicznego. Co ważne, zadania te są wykonywane w takim zakresie, w jakim nastąpiło ich powierzenie policji przez mera, a ponadto pod kontrolą tego ostatniego. Funkcjonariusze zapewniają również wykonanie zarządzeń mera wydawanych w ramach jego uprawnień policyjnych.

Co do zasady policjanci municypalni nie są wyposażeni w broń palną. Jeśli jednak uzasadnia to charakter podejmowanych działań czy wymagają tego okoliczności, na wniosek mera prefekt może upoważnić poszczególnych funkcjonariuszy do noszenia broni (art. L. 511–5).

³⁵ M. Zagrodzki porównuje ideę *police de proximité* do koncepcji *community policing*.

³⁶ Por. wypowiedź N. Sarkozy’ego z 2003 r. skierowana do policjantów: „Nie jesteście tu, by organizować turnieje sportowe, macie zatrzymywać przestępców, a nie być pracownikami socjalnymi”. Cyt. za: *Citations de Nicolas Sarkozy sur la police de proximité*, <http://militant parti-socialiste.fr/2007/02/23/citations-de-nicolas-sarkozy-sur-la-police-de-proximite/> (dostęp: 30.04.2014).

³⁷ Por. też: *La police municipale: un objet juridique non identifié*, http://www.ffsu.org/fileadmin/ffsu/pdf/Secutopics/Polices/Note_Cab_Milon_-_police_municipale_-_Dec._2011.pdf (dostęp: 30.04.2014). Z danych Krajowego Związku Zawodowego Policjantów Municypalnych zebranych w roku 2010 wynikało, że w ciągu ponad dwudziestu lat liczba funkcjonariuszy policji municypalnej wzrosła pięciokrotnie (z 4000 w roku 1984 do 20 000 w roku 2010). O ile na początku lat 80. XX w. korpus ten powołano w 1700 gminach, o tyle obecnie funkcjonuje on już w 3500 gminach (przy czym w 80% gmin liczba policjantów nie przekracza pięciu – średnia dla kraju jest wyższa i wynosi 11,5). Por. <http://www.lefigaro.fr/assets/images/20-05-police-mun-mega.jpg> (dostęp: 30.04.2014). W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że w analogicznym okresie korpus policji narodowej liczył ok. 130 000 funkcjonariuszy, a żandarmerii blisko 100 000 wojskowych. Por. *AVIS SUR LE PROJET DE loi de finance pour 2012 – TOME VIII SÉCURITÉ*, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/budget/plf2012/a3810-tviii.pdf> (dostęp: 30.04.2014).

Kompetencje policji municypalnej rozszerzyła wspomniana już ustawa kierunkowa z 14 marca 2011 r. Należy jednak zwrócić uwagę, że nie wszystkie projektowane regulacje weszły w życie – Rada Konstytucyjna zakwestionowała bowiem np. możliwość legitymowania osób przez policjantów municypalnych (por. decyzja z 10 marca 2011 r.). Wśród nowych uprawnień funkcjonariuszy należy wskazać przede wszystkim możliwość kontrolowania kierowców w celu ustalenia, czy znajdują się oni pod wpływem alkoholu lub środków odurzających (por. art. L. 234–3 i L. 234–9 kodeksu drogowego) oraz przeglądania na polecenie mera bagaży uczestników imprez kulturalnych i sportowych, w których uczestniczy ponad 300 osób (za zgodą właściciela policjanci municypalni mogą dodatkowo przystąpić do przeszukania bagażu; por. art. 95 ustawy kierunkowej).

Zgodnie z art. L. 512–4 i nast. kodeksu bezpieczeństwa wewnętrznego w przypadku gdy korpus policji municypalnej liczy co najmniej pięciu funkcjonariuszy, mer i prefekt, po zasięgnięciu opinii prokuratora, obowiązani są podpisać umowę o koordynacji³⁸ (w pozostałych sytuacjach podpisanie umowy zależy od wniosku mera). Umowa powinna precyzować charakter oraz miejsca działań podejmowanych przez funkcjonariuszy policji municypalnej, a także, co istotniejsze, określać warunki, w jakich te działania są koordynowane z działaniami podejmowanymi przez służby państwowe – policję i żandarmerię. Na uwagę zasługuje to, że konsekwencją niepodpisania takiej umowy jest możliwość wykonywania zadań przez policję municypalną jedynie w godzinach 6.00–23.00.

Podsumowując tę część rozważań, warto zauważyć, że działalność policji municypalnej stała się na tyle istotna, iż przedstawiciele francuskiej doktryny zaczęli mówić o fenomenie „municypalizacji bezpieczeństwa” (*municipalisation de la sécurité*)³⁹.

Prywatyzacja bezpieczeństwa

J. de Maillard, pisząc o zarządzaniu bezpieczeństwem we współczesnej Francji, nie wspomina wprawdzie o municypalizacji, ale zwraca uwagę na cztery inne zjawiska – poza opisaną wyżej „terytorializacją” (*territorialisation*) wyróżnia jeszcze „internacjonalizację” (*internationalisation*), „prywatyzację” i mobilizację społeczną (*privatisation et mobilisation des citoyens*) oraz wielostopniowe administrowanie (*gouvernance multiniveaux*)⁴⁰. Z punktu widzenia prowadzonych w niniejszej książce rozważań warto na koniec kilka słów poświęcić wspomnianej prywatyzacji bezpieczeństwa.

³⁸ Umowa o koordynacji traktowana jest jako rozwiązanie pośrednie pomiędzy „upaństwowieniem” i „ugminnieniem” policji municypalnej. Por. *Les politiques locales de sécurité*, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/politiques-locales-securite.html> (dostęp: 30.04.2014).

³⁹ Por. F. Dieu, *Politique publique de sécurité*, l'Harmattan 1999, s. 14.

⁴⁰ Por. J. de Maillard, *Les politiques de sécurité*, [w:] O. Borraz, V. Guiraudon (red.), *Politique publique 2. Changer la société*, Presses de Sciences Po 2010.

Choć już w 1789 r. państwo zobowiązało się do powołania publicznej służby zapewniającej Francuzom bezpieczeństwo oraz ochronę ich mienia⁴¹, to, jak wskazuje X. Latour⁴², dość prawdopodobne jest, że na co dzień sami zainteresowani częściej zwracali się w tym celu do podmiotów prywatnych. Dopiero w ciągu ostatnich dwudziestu lat XX w. sektor prywatny stał się jednym z najważniejszych podmiotów w ramach polityki zapewniania bezpieczeństwa we Francji.

Mimo iż początków dzisiejszych przedsiębiorstw działających w obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa przedstawiciele nauki doszukują się już w połowie XIX w., na regulację ustawową branża ta musiała czekać aż do 12 lipca 1983 r.⁴³ Przyjęta wówczas ustawa wyróżniała działania na rzecz bezpieczeństwa *sensu stricto* i działalność w zakresie prywatnych śledztw. Na podstawie art. 1 wspomnianej ustawy zrekonstruować można obszary bezpieczeństwa, które stały się przedmiotem zainteresowania sektora prywatnego:

- a) ochrona mienia ruchomego i nieruchomego należącego do osób fizycznych i prawnych oraz osób znajdujących się w chronionych budynkach;
- b) konwojowanie przedmiotów wartościowych;
- c) ochrona osób.

W przygotowanym w 2011 r. raporcie senator P. Marini szacował, że we Francji zatrudnia się ok. 170 000 pracowników ochrony, z czego większość – 120 000, to pracownicy zajmujący się ochroną osób i stróżowaniem⁴⁴. Obroty w branży szacuje się na około 5 mld euro rocznie⁴⁵.

W tej sytuacji nie może dziwić stopniowe wkraczanie sektora prywatnego w obszary dawniej zastrzeżone dla państwa – gdy chodzi o zapewnianie bezpieczeństwa publicznego, zaczyna on działać obok tego państwa (por. m.in. zabezpieczenie imprez masowych, bezpieczeństwo lotnisk) lub zamiast niego (por. transport przedmiotów wartościowych). W społeczeństwie naznaczonym realnym lub wyobrażonym poczuciem zagrożenia państwo nie dysponuje środkami finansowymi, które pozwoliłyby mu odpowiedzieć na potrzeby obywateli. Jeśli nawet uznać je za naturalnego „twórcę bezpieczeństwa” (*producteur de la sécurité*), trzeba przyznać, że przestało być ono „twórcą” wyłącznym. Państwo współtworzy (*coproduction*) bezpieczeństwo – o czym już wcześniej wspomniano – m.in. wraz z sektorem prywatnym⁴⁶.

⁴¹ Por. art. XII Deklaracji Praw Człowieka: „Zagwarantowanie praw Człowieka i Obywatela wymaga istnienia publicznej siły zbrojnej: siła ta jest więc ustanowiona w interesie wszystkich, a nie tylko dla wygody tych, którym została powierzona”.

⁴² X. Latour, *Sécurité publique et sécurité privée, de l'ignorance à la coproduction*, <http://lignesdedefense.blogs.ouest-france.fr/files/latour%20CS19.pdf> (dostęp: 30.04.2014).

⁴³ Obecnie funkcjonowanie sektora prywatnego również reguluje kodeks bezpieczeństwa wewnętrznego.

⁴⁴ Dla porównania korpus *police nationale* liczy około 145 tys. osób, *gendarmerie* – ponad 96 tys., a *police municipale* ok. 20 tys. funkcjonariuszy.

⁴⁵ X. Latour, *Sécurité publique...*

⁴⁶ *Ibidem*.

Wzrost liczby zadań powierzanych sektorowi prywatnemu stanowi pierwszy sygnał współzależności istniejącej pomiędzy bezpieczeństwem publicznym i bezpieczeństwem prywatnym, sektorem publicznym oraz prywatnym. Biorąc pod uwagę znaczenie tego ostatniego, dekretem z 10 września 2010 r. powołano do życia przedstawiciela międzyresortowego ds. sektora prywatnego w obszarze bezpieczeństwa. Jego zadaniem jest zachęcanie do dyskusji o funkcjonowaniu tego sektora, a także zapewnianie łączności pomiędzy władzami publicznymi i prywatnymi przedsiębiorcami. Choć rzadko powołuje się we Francji osoby prawne prawa publicznego, w celu uregulowania funkcjonowania sektora prywatnego w zakresie bezpieczeństwa – przy okazji głosowania nad LOPSI – stworzono narodową radę prywatnej działalności w zakresie bezpieczeństwa (*Conseil national des activités privées de sécurité* – CNAPS)⁴⁷.

Wbrew temu, co mogłoby się wydawać, sektor prywatny – choć dochodowy i istotnie zaangażowany w zapewnienie bezpieczeństwa – w istocie działa w ściśle oznaczonych granicach. W tym sensie państwo nie rezygnuje z monopolu na stosowanie przymusu.

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, dzisiejsze podejście Francuzów do zapobiegania przestępczości (bądź szerzej: do kwestii bezpieczeństwa) jest efektem trwającego trzydzieści lat procesu. Jego postęp zależał od woli politycznej – zgody na stopniowe decentralizowanie władzy, rozszerzanie kompetencji i zadań merów, ale również policji municypalnych, na przekazywanie im przez szczebel centralny obszarów działań dotychczas zastrzeżonych dla rządu czy prezydenta. Zmiany opierały się na założeniu, że w zapobieganiu przestępczości musi się włączyć szeroki krąg podmiotów – reprezentujących wspólnoty terytorialne i państwo, interes publiczny i prywatny, ekspertów i praktyków⁴⁸.

Trudno ocenić, czy opisana polityka przynosi oczekiwane efekty. Z jednej strony nie sposób zaprzeczyć korzyściom płynącym z wdrożenia polityki koordynacji działań na rzecz bezpieczeństwa na różnych szczeblach podziału terytorialnego państwa, z drugiej – nie można zapominać o związanych z tym procesem problemach⁴⁹. Owe korzyści i trudności są wyraźnie widoczne, gdy podda się analizie chociażby ideę lokalnych umów o bezpieczeństwie. Przedstawiciele nauki zwracają w tym przypadku uwagę na regulację zobowiązującą do przeprowadzania diagnozy i określenia – na jej podstawie – priorytetów działań (etap poprzedzający podpisanie umowy). W tym kontekście podkreślają oni konieczność sięgania po dane, którymi dysponują najróżniejsze podmioty (nie tylko służby porządkowe, ale też szkoły, stowarzyszenia itp.) – czym pełniejsze dane, tym większe są szanse na trafną diagnozę. Co więcej, zainteresowanie umową możliwie szerokiego grona podmiotów pozwala przezwyciężyć

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ A. Bousquet-Roux, C. Lafontan, *Les grandes étapes...*

⁴⁹ E. Pichon, *La coordination de la sécurité locale, quelle organisation territoriale pour quelle efficacité?*, <http://scprennes.hypotheses.org/158> (dostęp: 30.04.2014).

ewentualne spory kompetencyjne na etapie realizacji zadań przez poszczególnych „aktorów”⁵⁰. Dobrze przygotowana diagnoza, a na jej podstawie i umowa, włączenie się do działań szerokiego kręgu podmiotów przy stopniowym zwiększaniu roli mera oraz ograniczaniu monopolu państwa w sektorach powiązanych z bezpieczeństwem stwarzały realną możliwość realizowania na szczeblu gminy efektywnej polityki w zakresie przeciwdziałania przestępczości. Niestety w wielu analizach naukowych zwrócono jednocześnie uwagę na praktyczne ograniczenia utrudniające skuteczną koordynację działań na niższych szczeblach podziału administracyjnego. Szczególny problem stanowi np. niechęć państwa do rezygnacji ze swych tradycyjnych uprawnień w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Przejawy owej niechęci dostrzec można przede wszystkim w powołaniu departamentalnych komitetów ds. bezpieczeństwa złożonych wyłącznie z przedstawicieli władz centralnych czy w konieczności zapewnienia zgodności pomiędzy lokalnymi umowami i departamentalnymi planami dotyczącymi bezpieczeństwa.

Podobnie ocenić należy przepisy zezwalające na finansowanie z Międzyministerialnego Funduszu dla Przeciwdziałania Przestępczości (*Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance* – FIPD) w pierwszej kolejności tych działań lokalnych, które wpisują się w priorytety władzy centralnej. Przedstawiciele nauki mówią w tym kontekście wręcz o „zamaskowanej recentralizacji”. „Współtworzenia” bezpieczeństwa na szczeblu lokalnym nie ułatwia także spór wokół charakteru prawnego umów, w szczególności gdy chodzi o egzekwowanie wykonania zobowiązań przez poszczególnych partnerów. W praktyce duży problem stanowi także to, co miało wpływać na zwiększanie skuteczności koordynacji, czyli zaangażowanie różnorodnych podmiotów we wspólne działania. Trudności pojawiają się nie tylko na etapie wymiany danych, ale, co gorsze, także na etapie wytyczania zadań, gdy miejsce kryteriów przedmiotowych zajmują kryteria podmiotowe⁵¹.

Podsumowując, należy stwierdzić, że „terytorializacja” zadań z zakresu bezpieczeństwa niewątpliwie stanowiła nowość w państwie tak historycznie scentralizowanym jak Francja. Pozwalała ona nie tylko na uwzględnienie lokalnej specyfiki, ale także na szeroką wymianę informacji pomiędzy różnymi podmiotami. Niestety od początku musiała się konfrontować z trudnościami o charakterze instytucjonalnym, politycznym czy finansowym. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera brak pogłębionych studiów ewaluacyjnych pozwalających ocenić skuteczność tak lokalnych, jak i centralnych działań na rzecz bezpieczeństwa.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 4 i nast.

⁵¹ *Ibidem*, s. 17 i nast.